

-Amis -
Programme économie, politiques et marchés



Notes et documents Ecopol

n° 94

Méthodes et instruments de politique publique liant accords internationaux et négociations nationales

Exposé pour l'Atelier de prospective: Quelles politiques pour l'Amazonie ?

Michel Griffon

décembre 1999

Campus International du Jardin Tropical
45 bis, avenue de la Belle Gabrielle – 94736 – Nogent/Marne Cedex
Tél. : 01 43 94 73 28 Fax : 01 43 94 73 11

**Cirad - Département Amis
Programme Ecopol en lien avec Tera Zthi**

**Méthodes et instruments de politique publique liant
accords internationaux et négociations nationales**

Exposé pour l'Atelier de prospective : quelles politiques pour
l'Amazonie ?

Brasilia, 9 novembre 1999

Michel Griffon - Cirad-Ecopol

décembre 1999

L'avenir de l'Amazonie dépend à la fois des comportements des agents économiques qui s'y sont installés et qui vont s'y installer, ainsi que de la capacité des politiques publiques qui seront appliquées à modifier leur comportement dans le sens du bien public. Cela pose particulièrement deux grands types de problèmes:

- la résolution des conflits entre les différentes parties prenantes intéressées par l'avenir de cette région car chacun a une vision particulière et ces visions sont souvent contradictoires;
- la compatibilité et l'articulation des politiques nationales avec les accords internationaux existants.

A cela s'ajoute le problème classique de l'efficacité de la décision publique, problème qui n'est pas spécifique à l'Amazonie.

Quels instruments et outils de politique publique peuvent-ils être utilisés pour répondre à ces trois préoccupations?

1. Un préalable: définir le champ de l'intervention publique.

Depuis que la crise économique et financière des années 80 et 90 ont obligé les Etats à réduire les dépenses publiques et à renoncer à certaines fonctions, la redistribution des rôles entre les pouvoirs publics et le domaine privé fait l'objet de nombreuses discussions. Avant de s'interroger sur les politiques publiques et les instruments qui leur correspondent, il faut en préalable rappeler ce qu'est le champ -actuellement admis- de l'intervention publique.

L'intervention publique peut être considérée comme légitime dans les cas suivants:

- L'objectif a une utilité publique au sens où tout le monde pourra bénéficier des effets des décisions et le bénéfice de ces effets par les uns n'est pas soustractif pour le bénéfice des autres (universalité et non séparabilité du bien public). Par exemple, le maintien de la diversité biologique en Amazonie est un bien public car on peut en espérer des bénéfices universels en matière de médecine. A défaut l'utilité peut être considérée comme publique si elle intéresse un grand nombre d'usagers et d'utilisateurs; on parle alors d'utilité collective.
- La décision s'applique à un bien public c'est à dire un bien accessible à tous et dont l'usage n'est pas soustractif. Par exemple, l'entretien d'infrastructures de communication.
- La décision est motivée par l'existence d'externalités c'est à dire d'effets publics positifs ou négatifs. Par exemple le brûlis de pâturages peut entraîner des incendies difficilement maîtrisables ce qui justifie l'intervention publique pour réglementer.
- Le marché fonctionne avec des imperfections évidentes. C'est notamment le cas par exemple lorsque les producteurs isolés n'ont pas d'information sur les prix pratiqués et que l'acheteur est en position de monopsonne. Les pouvoirs publics peuvent financer la diffusion de l'information.
- Certaines activités économiques présentant un intérêt collectif ou public ne pouvant pas se développer naturellement, les pouvoirs publics peuvent en faciliter le développement par des mesures appropriées (infant industry argument).
- Seule l'intervention publique est capable de garantir l'équité sociale.

Outre cette définition du champ d'intervention en termes de domaine public et de domaine privé, il en existe d'autres en termes de mode d'intervention. On s'accorde aujourd'hui pour dire qu'il

est préférable pour les pouvoirs publics de “faire faire” plutôt que faire, déléguer et contrôler plutôt que réaliser directement, définir des lois et règlements et se donner les moyens de contrôler l’application plutôt que appliquer directement. Cela peut conduire à décentraliser certaines fonctions dans des agences publiques de réalisation bénéficiant d’une autonomie d’organisation, ou même de confier à des entreprises privées la réalisation de missions d’intérêt public sous le contrôle des pouvoirs publics.

Dans le cas de l’Amazonie, le problème principal est celui de l’immensité des territoires, de la difficulté d’accès des pouvoirs publics aux acteurs économiques locaux (accès de l’information, coûts élevés de transaction), et des coûts extrêmement élevés de contrôle de l’action publique. Seules des techniques nouvelles, comme les traitements d’images satellitaires ou d’images vidéo, ou la généralisation de systèmes de communication téléphonique et web à faible coût pourraient réduire les coûts de présence locale de l’intervention publique et faciliter la pénétration de l’état de droit dans les endroits reculés.

2. L’efficacité des politiques dépend de plus en plus de la concertation préalable avec les acteurs économiques et sociaux.

Les formes de la décision publique ont beaucoup évolué depuis une trentaine d’années. Cela tient à l’évolution des outils eux mêmes (ils sont techniquement mieux adaptés aux problèmes rencontrés) mais surtout au fait que les citoyens manifestent plus que par le passé de l’intérêt pour les décisions publiques qui les concernent grâce entre autres aux moyens d’information modernes. Ces moyens d’information, quand ils sont libres et non contrôlés par des monopoles favorisent le développement de la démocratie. Et la démocratie en tant qu’institution, dès lors qu’elle permet à tous les intéressés de manifester leurs intérêts et d’arbitrer dans le sens de l’intérêt général est une condition nécessaire pour l’efficacité des politiques publiques.

On rappellera quelques unes des méthodes correspondant aux évolutions récentes.

La planification stratégique a fait son temps

Pendant très longtemps, la “planification stratégique” qui s’était substituée au “calcul économique” (en schématisant: les pratiques coût - bénéfice) a inspiré les décideurs éclairés des entreprises comme des responsables de l’administration du domaine public. Le principe était de faire se succéder des phases d’analyse, d’identification des mesures et des actions à entreprendre, de les appliquer, de suivre leur impact et leurs effets, puis de procéder à nouveau -donc en continu- à des analyses afin de pouvoir adapter en permanence les actions à l’évolution du contexte. Ce principe de continuité des phases d’analyse, de décision et de suivi est en effet un gage d’efficacité mais l’expérience a démontré que ces méthodes étaient peu utilisées pour différentes raisons: les décideurs hésitent à remettre en cause périodiquement des décisions acquises quelquefois avec difficulté, le temps nécessaire pour élaborer et appliquer les décisions est souvent trop long ce qui limite quelquefois l’utilité des mesures, enfin les itérations successives peuvent être éventuellement coûteuses. Or il convient que les décisions publiques aient des coûts de transaction faibles, et qu’elles anticipent de manière suffisante les évolutions pour que les décisions soient prises en temps voulu.

La théorie des incitations montre qu'une bonne incitation doit être co-produite par les pouvoirs publics et les récipiendaires.

Toute incitation publique est destinée à modifier les choix des acteurs. Par exemple, une incitation publique qui modifie les prix relatifs dans l'agriculture doit entraîner un choix nouveau de production de la part des agriculteurs. Ce choix nouveau est prévisible car il s'effectue parmi un ensemble de choix possibles déjà parfaitement connus. Ce cas simple n'est certainement pas le plus répandu. Le plus souvent, les incitations sont destinées à induire des choix pour des options nouvelles pour les acteurs concernés (par exemple, changer des techniques agricoles pour prendre en compte des problèmes environnementaux). Ce nouveau choix implique un nouveau comportement pour ces acteurs, ce qui suppose: une bonne information, une analyse des coûts, des risques et des bénéfices attendus, et une démarche personnelle d'adaptation. L'incitation est alors destinée à modifier tout à la fois un choix, mais aussi un comportement. Le calibrage et le ciblage de l'incitation doivent donc être fins. Cela suppose souvent une concertation entre "incitateur et incité" sous la forme d'itérations successives (à l'initiative des pouvoirs publics qui cherchent à approcher une solution acceptable et efficace). Au total, il y a véritablement co-production des décisions publiques par les pouvoirs publics et les parties prenantes intéressées.

Les divergences d'intérêt amènent souvent à la négociation.

La recherche des incitations s'opère souvent dans des environnements conflictuels. Il peut s'agir de conflits entre les acteurs eux mêmes (par exemple des conflits fonciers), ou entre les acteurs et l'intérêt général (par exemple des conflits entre les propriétaires de la terre et de l'Etat sur des problèmes de taxation foncière), ou encore entre différentes conceptions de l'intérêt général (par exemple un conflit entre des stratégies de protection de la nature et des stratégies d'établissement de grandes infrastructures de transport). L'expérience montre que les acteurs préfèrent souvent expérimenter une phase de conflit. Ils en mesurent alors le coût et les conséquences. Ils en viennent ensuite à négocier et -au mieux- entreprendre une phase de coopération lorsque c'est nécessaire ou utile.

S'agissant toujours par définition de problèmes où intervient l'intérêt public, les pouvoirs publics disposent d'atouts importants dans la négociation (ne serait-ce quelquefois que la contrainte), mais dans beaucoup de cas, des médiateurs et facilitateurs sont nécessaires pour permettre l'obtention de solutions satisfaisantes pour les différentes parties prenantes. Au total, on peut donc dire que dans un univers de décision conflictuel ou sous controverses, les incitations efficaces ne peuvent provenir que de négociations.

Les conflits peuvent trouver des solutions en s'accordant sur l'avenir

Beaucoup de conflits n'évoluent pas car chacune des parties campe sur ses positions et n'entend pas accepter d'entrer dans une négociation où, faute d'information, on ne peut pas mesurer a priori ce que seraient les pertes et les gains potentiels. L'utilisation de la prospective comme moyen de définition de futurs compatibles et communément désirés, puis l'établissement de plans pour réaliser ces futurs permet de faire avancer plus rapidement des négociations et de faciliter l'établissement de compromis positifs.

C'est bien là un des problèmes principaux pour le futur de l'Amazonie. Il existe de grandes contradictions d'intérêt entre différents groupes. On peut en citer certains: les entrepreneurs

agricoles souhaitent accroître les surfaces cultivées pour pouvoir exporter du soja, du maïs et éventuellement d'autres productions tropicales comme le coton. Pour cela, il faut des infrastructures de transport pour l'évacuation de ces produits: des routes, des voies navigables ou des voies de chemin de fer. Ces voies pourraient traverser l'Amazonie vers le Venezuela, ou rejoindre l'Amazone et le port de Belem, ou encore traverser les Andes pour une sortie directe vers le Pacifique. Ces grand axes entraîneraient une colonisation spontanée accélérée et irréversible des régions proches. Ces scénarios inquiètent les défenseurs des réserves indigènes, les défenseurs des réserves de biodiversité et les partisans de l'extension des couloirs écologiques. Certains s'interrogent aussi sur les conséquences climatiques de la généralisation de paysages agricoles à la place de la forêt. Au total, c'est le Shéma général d'aménagement de l'Amazonie qui fait l'objet de débats.

L'anticipation et la flexibilité sont nécessaires

Toute politique publique se doit d'assurer un fonctionnement fluide de la société, c'est à dire de résoudre des problèmes rapidement, avant qu'ils ne deviennent des conflits bloquants. Le mieux est de résoudre les problèmes par anticipation, ce qui requiert de la part des agents économiques une intelligence particulière (une capacité d'analyse stratégique et de calcul clairvoyant) et une information ciblée sur leurs problèmes. Aussi, un des rôles essentiels de pouvoirs publics est-il de procéder à des études prospectives et de faire participer les principaux acteurs du jeu économique, social et politique à ces travaux de prospective afin de favoriser en eux des attitudes proactives. Rappelons au passage que des travaux de prospective ne sont pas des travaux de prévision. Il ne s'agit pas simplement de projeter dans l'avenir les tendances du passé et du présent, ce qui donne de l'avenir une image qui n'est que l'amplification du présent, mais d'envisager différents futurs possibles, en particulier ceux qui seraient dommageables pour la société et l'intérêt général. Pour l'Amazonie, ces études prospectives apparaissent indispensables pour connaître les impacts possibles des différents scénarios et pour construire des accords entre les différentes parties intéressées.

Dans l'idéal, un processus de décision publique devrait associer de manière participative les pouvoirs publics dans différentes phases qui lient la réflexion et l'action: l'identification des problèmes (en recourant à la prospective), l'analyse de ces problèmes, leur représentation, la recherche de solutions et de mesures de politique, la simulation de l'impact et des effets avec les modèles correspondants, la mise en oeuvre, l'analyse de l'impact et des effets par un système de suivi - évaluation, et le retour sur l'analyse et la recherche d'adaptations ou de mesures nouvelles en cas de nécessité.

3. Comment articuler les politiques domestiques et les engagements internationaux?

C'est là le deuxième grand problème particulier de l'Amazonie. Cela tient au fait que l'Amazonie a toujours été et reste une des dernières grandes réserves de biodiversité du monde (diversité génétique, diversité de civilisations) et que l'on s'interroge sur les effets climatiques d'une réduction historique brutale de la forêt dans ce continent. A ce titre, la communauté internationale et de nombreuses Ong mondialistes portent un grand intérêt à l'avenir de l'Amazonie. En outre, la perspective de la constitution d'un des plus vastes ensembles agricoles productifs à la place de la forêt avive la concurrence avec les autres grands pays exportateurs et crée potentiellement des antagonismes commerciaux.

Cette évolution s'inscrit dans un cadre plus général de repositionnement des pouvoirs publics entre les différentes échelles de la géographie et des sociétés à l'échelle mondiale. Récemment, dans beaucoup de pays du monde, les Etats ont perdu une partie de leurs prérogatives par la décentralisation au profit de collectivités locales. Parallèlement, l'émergence d'espaces de libre échange régionaux, et d'accords ou conventions internationales réduisent aussi le pouvoir national et renforcent les pouvoirs intergouvernementaux et supra nationaux. Dans ce contexte, l'Etat doit repositionner ses modes d'action. Il n'est plus le monopole de la décision sur le territoire national; il doit articuler ses politiques avec les engagements internationaux qu'il prend et avec les décisions des pouvoirs publics locaux.

Les conventions internationales qui intéressent l'Amazonie sont nombreuses: la Convention sur le Climat (Rio 1992) en raison des émanations de carbone dues au brûlis de la forêt et des possibilités de séquestration du carbone par la forêt et l'agriculture, la Convention sur la Diversité Biologique (Rio 1992) en raison de la richesse biologique des gigantesques espaces forestiers et de la propriété intellectuelle sur les ressources génétiques, la Convention sur la Désertification (Paris 1994) en raison des risques liés à la déforestation, les accords Trips sur la propriété intellectuelle des variétés génétiques. Il faut aussi mentionner les programmes du PPG7 qui marquent l'intérêt des pays du G7 pour le développement durable de l'Amazonie.

Les différentes conventions prévoient des droits et des devoirs pour les pays signataires et font l'objet de mécanismes incitatifs internationaux, par exemple: les Mécanismes de Développement Propre issus de la Conférence de Kyoto qui sont destinés à financer la séquestration durable de carbone, ou le GEF (Global Environment Facility) mis en oeuvre par la Banque Mondiale qui finance les coûts additionnels d'un projet de développement afin de la rendre acceptable au sens des Conventions Biodiversité, Effet de Serre et Eaux Internationales. Ces instruments ont été créés par des accords intergouvernementaux. Leur application et l'accès aux financements dépend généralement de l'initiative des opérateurs locaux et des gouvernements. Leur aspect incitatif devrait permettre de convaincre les bénéficiaires potentiels locaux des projets de développement de ne pas avoir d'effets négatifs sur l'environnement.

En conclusion

La définition des politiques publiques pour l'avenir de l'Amazonie va de plus en plus requérir l'utilisation de méthodes destinées à rechercher à la fois le respect des conventions internationales, la recherche de compromis et de consensus entre toutes les parties qui ont des intérêts dans la région, la préservation de l'intérêt général, tout en limitant les coûts de transaction relatifs à l'élaboration de ces politiques.

Un rapide examen de la situation actuelle amène à conclure à la nécessité de promouvoir l'usage de différents instruments: l'usage de la prospective pour identifier des scénarios acceptables par tous, le développement de systèmes d'information pour les différents acteurs et pour que l'Etat puisse avoir le pouvoir de suivre et évaluer les évolutions de la région, le recours à la négociation et à la médiation tant entre acteurs privés qu'entre les acteurs privés et l'état, le recours aux instruments d'incitation internationaux encore sous-utilisés.